

II. A közigazgatási ügyintézés interakciós modellje

(Demeter Endre)

A közigazgatási ügyintézés trendjei és vizsgálata

A magyar közigazgatás az utóbbi évtizedben jelentős átalakuláson megy keresztül, amelynek során centralizált, erős állami szerepfelfogásra épülő rendszer formálódott.¹ Átszervezték a területi és központi közigazgatás szervezeti és intézményrendszerét, míg az ügyfélszolgáltatások szempontjából kiépítették az egész országot lefedő Kormányablak-hálózatot, valamint kialakították az online közigazgatási ügyintézés jogi² és infrastrukturális kereteit. A közigazgatás digitalizálása olyan világtrend, amely alól egyetlen ország sem vonhatja ki magát anélkül, hogy gazdasága, vállalkozásai jelentős versenyhátrányt ne szenvednének. Ennek megfelelően a 2014–2020-as tervezési időszak fejlesztési háttéréül szolgáló Közigazgatás- és Közszolgáltat-fejlesztési Stratégia is rögzíti, hogy „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alakítójaként kell gondolni”.³ A stratégia céljai között szerepel a közszolgáltatások ügyfélközpontúságának előremozdítása, illetve a lakosság közigazgatásba vetett bizalmának növelése. Ennek keretén belül érdemes értelmezni azt a megállapítást, hogy a közigazgatásnak az információs társadalom kívánalmaihoz szükséges idomulnia.⁴ Az idomulás elsődlegesen technológiavezérelt, a közigazgatás esetében jellemzően követő jellegű, azaz a más szektorokban (banki, közüzemi, távközlési stb.) az ügyintézés digitalizációja során sikeresnek bizonyuló megoldások átvétele, adaptációja a jellemzője. Ennek megfelelően a közigazgatás digitális átalakulása során számos új ügyintézési csatornát (online felületek, mobilapplikációk, chatbotok stb.), illetve kényelmi megoldást (automatikus SMS- és e-mail-értesítések, online fizetési megoldások, internetalapú időpontfoglalás stb.) fejlesztenek (ki), és ezek a mindennapok részévé válnak. Ezeknek a megoldásoknak az értékelésében jelentős tényező a (költség- és idő-) hatékonyság, valamint a hozzáférés és az elérés dimenziói, azaz hogy bármit bárhol bármikor el lehessen intézni.

De a közigazgatás idomulását az információs társadalom kívánalmaihoz nem redukálhatjuk pusztán az e-közigazgatás technológiai értelemben vett kiépülésére – legalább ilyen fontos a társadalmi aspektus, azaz a digitális egyenlőtlenség:⁵ az internetalapú technológiai újítások és fejlesztések használatbavételéhez nélkülözhetetlen kompetenciák megléte (mind ügyfél-, mind ügyintézői oldalon), motivációk és társadalmi gyakorlatok, kik számára teszik lehetővé a fejlesztések használatbavételét, és kiket zárnak el. Különösen fontos, hogy azokat, akik a digitális szakadékon⁶ túl rekedtek, illetve

¹ BALÁZS 2016.

² Kiemelkedik a 2015. évi CCXXII. törvény.

³ Miniszterelnökség 2015: 6.

⁴ BUDAI–GERENCSÉR–VESZPRÉMI 2018.

⁵ FEHÉRVÁRI 2017.

⁶ SZARVÁK 2004.

akiknek magas a belépési küszöbe⁷ (nincsenek birtokában a szükséges eszközöknek, a rendszerek használatának megtanulása túl sok fáradságot igényelne stb.) nem lehet kizárni a közigazgatási ügyintézésből. Ez egyben azt is jelenti, hogy a digitális átalakulás, az elektronikus megoldások és lehetőségek használata nem automatikus, a társadalom és a gazdaság szereplői eltérő ütemben és motivációk – netán kényszerek – mentén kapcsolódnak hozzá, ezért a folyamat részletes vizsgálata szükségszerű annak érdekében, hogy a bevezetendő újítások és fejlesztések elterjedésének üteme, beválása, hatékonyságnövelő hatásai megismerhetők legyenek.

A fentiekhez kapcsolódóan a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen (NKE) 2017-től kezdődően egyre több empirikus adatfelvétel célozta a közigazgatásban végbemenő trendek és folyamatok feltárását és megismerését. Ebben a munkában a kötet számos szerzője tevékenyen részt vett. Jelen fejezetben arra vállalkozom, hogy az elmúlt évek során a témában megvalósított kvantitatív és kvalitatív kutatásainkat egységes elméleti keretbe ágyazzam. Az erről való gondolkozás segítségünkre van a közigazgatás vizsgálati dimenzióinak rendszerezésében, az egyes dimenziók összefüggéseinek megértésében, ami egyaránt hasznos az eredmények értelmezésekor, valamint a jelenségek és folyamatok közötti szinergiák leírásában. Ennek érdekében szükséges olyan elméleti keretet lefektetni, amely a közigazgatási ügyintézés heterogén világát – ideértve többek között az ügyek, az ügyfelek, az ügyintézési csatornák sokféleségét is – képes egységesen kezelni.

Munkánk kezdetekor, 2016-ban a kutatási kérdéseink a közigazgatással való elégedettség köré szerveződtek, majd egyre inkább a közigazgatási ügyintézésel való elégedettség befolyásoló tényezők feltárása felé mozdultunk el. Az elégedettség kapcsán kiemelten kezeltük a következő *stakeholder* csoportokat: lakosság, gazdálkodó szervezetek, állami szervezetek és a közigazgatás munkatársai (különösen az ügyintézők és a vezetők). Ezzel párhuzamosan érdeklődésünk homlokterébe került az ügyintézési csatornaválasztás és -használat, amely számos kutatási területet nyitott meg, ilyen az online csatornahasználatot elősegítő és gátló tényezők feltérképezése, az ezek mögött meghúzódó lakossági attitűdök vagy a különböző ügyintézési csatornákhöz kapcsolódó igazgatási és ügyfél-költségek, valamint -terhek kérdésköre. Végző soron megállapíthatjuk, hogy kutatásaink az államigazgatás és az ügyfelek kapcsolatba kerülésének mikéntjét és az azt befolyásoló tényezőket vizsgálják, fő vizsgálati fókuszként kiemelve az ügyfél-elégedettséget, azaz az ügyek sikeres elintézését. Ennek megfelelően elméleti modellünk középpontjába is ezt érdemes állítani, ami összecseng a szolgáltató állam és az ügyfélközpontú közigazgatás sokat emlegetett ethoszával.⁸

Az állampolgárok és a szervezetek az állam által meghatározott kötelezettségeik teljesítése vagy jogaik érvényesítése során és/vagy ahhoz kapcsolódóan (például tájékozódás, engedélyek beszerzése, az ügymenet nyomon követése) kerülnek kapcsolatba a közigazgatással, válnak ügyfélle. Erre a kapcsolódásra – kutatásaink során – olyan kommunikációs helyzetként tekintünk, amelynek sikerességéről akkor beszélhetünk, ha az az előre szabályozott folyamatok között az ügyfél szempontjából eredményesen

⁷ DEMETER–PETÉNYI 2017. 152–154.

⁸ KIS 2021.

(az ügyfél által megkívánt célállapotnak megfelelően), a közigazgatás szempontjából jogszabályszerűen záródik le. Azaz az ügyintézés során adott probléma megoldása a cél, amihez elengedhetetlen a kommunikációs ágensek (ügyintéző, ügyfél) aktív közreműködése, azaz a kétirányú kommunikáció. Ennek megfelelően a közigazgatási ügyintézés kommunikációs helyzete megfelel az interakció Buda Béla⁹ szerinti főbb ismérveinek: kölcsönhatás, megfelelő viszontválasz, a kommunikációs csatornák működésén túlmutató cselekvéses megnyilvánulások.

A fentiek alapján a közigazgatási ügyintézés vizsgálatakor, folyamatainak megragadásakor érdemes a kommunikációelméleti megközelítéseket használni, és az ügyfél-ügyintéző relációt központi elemként kezelni. Erre alapozva olyan modellhez jutunk, amely a közigazgatási ügyintézés folyamatának lecsupaszított vázát adja, és segítségével értelmezhetővé válnak a közigazgatási ügyintézés általános és az egyes ügyintézéses speciális jellemvonásai. Továbbá a modell jellegéből fakadóan lehetőséget kínál az ügyintézési folyamat nehézségeinek feltárására, a beavatkozási pontok megtalálására, az ügyintézési csatornák használati költségeinek összehasonlítására vagy az egyes fejlesztések hatékonyságának értékelésére.

A modellalkotás során elsődlegesen Shannon és Weaver híradástechnikai modelljére,¹⁰ valamint a Horányi Özséb-féle participációs iskola¹¹ fogalomkészletére támaszkodunk. Ezen elméleti modellekre építve (több esetben a közigazgatás nyelvezetéhez igazítva) vállalkozunk arra, hogy átfogó képet rajzoljunk fel a közigazgatási ügyintézés folyamatáról, valamint ennek segítségével azonosítsuk a kommunikáció (azaz az ügyintézés) sikerességét és a közigazgatási ügyintézéssel való elégedettséget befolyásoló tényezőket.

A modell bemutatása során először a közigazgatási ügyintézés résztvevőit, ágenseit mutatjuk be, akik között létrejön a kommunikációs helyzet. Majd eme kommunikációs helyzet létrejöttének feltételeit (például szükséges tájékozottság) vesszük górcső alá, megvilágítva, hogy honnan származik a kommunikációs folyamat elindításához és fenntartásához szükséges motivációja, akarata, bevonódottsága az ágenseknek. Ezt követően a közigazgatási folyamat egyes kommunikációs lépéseit tekintjük át, elidőzve a csatornaválasztás és -használat nehézségeinél, valamint a csatornák jellemzőinél. A folyamat lehetséges befejezéseinek vizsgálatát követően az elégedettség és a sikeresség témakörét fejtjük ki.

A közigazgatási ügyintézés interakciós modelljének ágensei

A Horányi Özséb-féle participációs iskola a kommunikációra mint a problémás helyzeteket felismerő és közösen megoldó ágensek közötti információáramlásra tekint. Ezek az ágensek nem feltétlenül személyek, a meghatározás szerint minden olyan rendszer, amely problémát (vagy konfliktust/feladatot) old meg, ágensnek tekinthető. Ennek

⁹ BUDA 1986: 23.

¹⁰ WEAVER 1977.

¹¹ HORÁNYI 1999.

megfelelően ágensnek, azaz ügyféloldali cselekvőnek tekinthetjük a természetes személyeket (állampolgárok), a szervezeteket (például a for- és a nonprofit szervezetek), akik kötelezettségeik teljesítése vagy jogaik érvényesítése során kerülnek kapcsolatba a közigazgatással. De a közigazgatási ügyintézés lehetőséget kínál (szabályozott módon) arra is, hogy ágensként lépjenek fel meghatalmazottak (például szívességi alapon) vagy közvetítők (mint ügyvédek, könyvelők).

A közigazgatás digitalizálásával párhuzamosan az ügyintézői ágensek köre jelentős bővülésen megy keresztül. A döntéseket/határozatokat hozó ügyintézőkön és adminisztratív munkatársakon túl egyre nagyobb teret kapnak a tájékoztató felületek, az ügyintézést támogató chatbotok, robotok vagy az automatikus döntéshozó algoritmusok. Meglátásunk szerint a jövő kutatási irányainak, témáinak ezekre is reagálni kell. Ennek ellenére az alábbiakban bemutatott, a közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modelljének felrajzolása szerint ezeket a leágazásokat csak érzékeltetjük. A modell könnyű értelmezhetősége miatt a klasszikus ügyfél- és ügyintézői helyzetből indulunk ki a továbbiakban.

A participációs iskola másik kulcsfogalma a probléma, amelynek jellemzője, hogy elkülöníthető két állapot: a fennálló (kommunikációt megelőző) és a kívánatos (kommunikáció által elérendő) állapot, amely utóbbi (csak) az ágensnek interakcióba lépésével valósulhat meg. Ez a zárójeles „csak” a közigazgatási ügyintézés esetében mindenképpen elengedhetetlen kitétel, hiszen arra az alternatívánélküliségre hívja fel a figyelmet, amely jól megragadható az állami nyilvántartásokba való bekerülés és az ezekhez kapcsolódó jogok létrejötte esetében (okmányügyek, ingatlan-nyilvántartás, engedélyköteles tevékenységek folytatása stb.).

Érdemes kiemelni a participációs iskola további, az elérendő állapothoz kapcsolódó megfontolásait is, különösen az ágensnek szerinti elérendő állapot(ok) azonosságát. Ezek gyakorlatilag játékelméleti problémákhoz vezetnek annak függvényében, hogy a különböző elérendő állapotok az ágensnek számára mekkora nyereséget vagy veszteséget jelentenek. Mindenesetre megállapítható, hogy ha a kommunikációs modellben az elérendő állapotok között nincs azonosság, az szükségszerűen konfliktushoz vezet az ágensnek között, és az elérendő állapot (és annak elérési útja) is beemelődik a kommunikáció folyamatába. A közigazgatási ügyintézés esetében ennek egyik iskolapéldája, ha az ügyfél problémáját (például egy engedély kiállítását) nem lehet a jogszabályi keretek között megtenni. Ilyenkor előfordulhat, hogy a közigazgatási ügyintézés céljával – azaz az elérendő állapottal – kapcsolatos interakció során a közigazgatás-oldali résztvevő integritása veszélybe kerül, magyaráz megpróbálják megvesztegetni (csak zárójelesen tesszük hozzá, hogy az elérendő állapotok különbözőségét az ügyintézői oldal szándékosan is előidézheti, kialakítva a megvesztegetés szituációját). A fenti példa reményeink szerint jól érzékelteti, hogy az interakcióban részt vevők (ráérő kisnyugdíjas – túlhajsztolt nagyvállalkozó vagy befolyásolható hús-vér ügyintéző – automatikus döntésre képes algoritmus) elérendő állapotai, és ennek megfelelően motivációi, eszközrendszere, kompetenciái, információs szintje eltérő és külön-külön vizsgálendő.

Amennyiben nincs konfliktus, hanem a résztvevők között érzékeny viszony áll fenn, akkor a kommunikációs helyzetre – így a közigazgatási ügyintézésre is – mint feladatra tekinthetünk, amelyet előre meghatározott lépéssorként kell végrehajtani, és amelynek

célja az ügyintézés sikeres – céloknak megfelelő – lezárása. A fentiekből következően sikeresnek a közigazgatási ügyintézés egyrészt akkor tekinthető, ha az elért állapot az ágensek számára elfogadható, illetve ha a felek megelégedettsége mellett zárul, jogszabályszerűen, költséghatékonyan, kellemes ügyfélélmény mellett stb. valósul meg. A feladat végrehajtása során döntő az ágensek közötti cselekvő együttműködés, amelynek során mindkét fél erőforrásokat (primer szinten: idő, pénz) fordít a közigazgatási ügyintézés sikeres megvalósítására. Az egyszerűség kedvéért modellalkotásunknak is ez a kiindulópontja.

A kiindulópontokon túl az interakció sikerességét – azaz a feladatmegoldást – számos további tényező is jelentősen befolyásolja, elsődlegesen a kommunikáció minősége és tartalmi megfelelősége, amelyek jelentős mértékben az ágensek felkészültségén múlnak, azaz hogy a problémamegoldáshoz releváns ismeretek és készségek szükség esetén mozgósíthatók-e. A közigazgatási ügyintézés esetében a mozgósítandó készségek és ismeretek egyre inkább a digitális kompetenciákkal függenek össze az e-közigazgatás kiépülésének köszönhetően.

A participációs iskola az ágens- és problémaalapú megközelítésen túl további jellemzőkkel támogatja a modellalkotást azáltal, hogy fókuszba helyezi az ágensek esetében a kommunikációhoz (kommunikációs csatornához) való hozzáférhetőség, valamint a kommunikációs feszültség problémáját. Azaz nem tételezi azt, hogy az interakciós helyzet automatikusan létrejön, illetve fennmarad, ennek feltétele a (különböző ismérvekkel rendelkező) kommunikációs csatorna rendelkezésre állása és az ágensek azon szándéka, hogy a problémát meg akarják oldani, azaz kellően „feszültek” legyenek a kommunikáció megkezdéséhez, fenntartásához. Ez utóbbira a modellben – a számunkra található kifejezésnek tűnő – cselekvési feszültségként fogunk hivatkozni.

A fentiek mellett fontos kitérnünk arra is, hogy a kutatásaink homlokterébe tartozó elégedettség kérdésköre szintén kapcsolódik az ágensekhez, azok egyedi jellemzőihez kötődik. Azaz az ő (értsd: hús-vér ágensek) sikerkritériumaikon és percepcióikon múlik, hogy mennyire elégedettek a közigazgatási ügyintézéssel, azaz ennek kapcsán sok esetben attitűdöket, benyomásokat kell vizsgálnunk. Azaz hiába nominálisan magas az online ügyintézéshez képest a személyes ügyintézés költsége, ha ennek megítélése az ügyfél percepcióján múlik (például az utazási költséggel nem számol, hiszen amúgy is be kellett mennie a városba).

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy indítása

A kommunikációs helyzetekhez szükséges legalább két szereplő, az üzenetet adó és a vevő ágens. Amennyiben kétirányú kommunikációról beszélünk, az adó és a vevő szerepe időről időre felcserélődik, ez az interakció alapfeltétele. Kommunikációs szempontból a közigazgatási ügyintézés esetében többek között azért kell szabályozott folyamatról beszélnünk, mert a szerepek felcserélődése (optimálisan) nem spontán, hanem – jogszabályi, eljárásrendi – kényszerek, egymásutániságok jellemzik. A kényszerek kiterjednek a kommunikáció formátumára (például űrlapok), tartalmára (közlendő adatok),

a válaszgyorsaságra (előírt határidők), vagy akár olyan verbális, illetve nonverbális tényezőkre, mint a stílus vagy a megjelenés.

A közigazgatási ügyintézés sikerességét (azaz az ágensek célélérését) befolyásoló tényezők számbavétele során – a fentiekkel összhangban – ki kell emelnünk a folyamat szabályozottságának ismeretét, illetve ezen ismeretek megszerzésének képességét. Ezek az ismeretek és képességek ügyféloldalon szembeötlően nagy különbségekkel jellemezhetők, de ügyintézői oldalon is vizsgálándók, mivel az ügy sikerességére gyakorolt hatásuk jelentős lehet a speciális élethelyzetű ügyfelek komplexebb ügyeinek esetében. Ezért önmagukban is vizsgálatra érdemesek a(z egyes) közigazgatási ügyekkel kapcsolatos tájékoztatói lehetőségek és azok tartama az ügyintézés teljes folyamatában az ügyindítástól annak befejezéséig.

Az ügyfélnek a tájékoztódás során információhoz kell jutnia arról, hogyan, miként, kihez fordulva (ki a kommunikáció címzettje), milyen dokumentumokat elkészítve kell az ügyet elindítani és sikeresen lebonyolítani – ennek alapján a tájékoztódásra tekinthetünk mint az ügyintézést megelőző kommunikációs helyzetre. A tájékoztódás részének tekinthető annak a felmérése is, hogy milyen következményekkel jár az ügy el nem intézése, azaz hogy miért és mikorra kell elintézni az ügyet.

Az ügyfelek esetében az ügyintézés és a tájékoztódás mikéntjével kapcsolatos információknak (*know how*-nak) alapvetően három forrását érdemes megkülönböztetni: saját tapasztalat, ismeretségi háló, közigazgatás. Azaz az előzetes sikeres ügyintézési tapasztalatok, az átlátható, formalizált, sablonizált és központosított ügyintézési csatornák alapvetően képesek az ügyfelek saját sikeres tapasztalatai révén a jövőbeli ügyintézések sikerességét is elősegíteni. Ehhez hasonlatos működési mechanizmus rejlik abban is, amikor az ügyfelek társas környezetükben azokhoz fordulnak, akik az ügyintézésekben járatosabbak, netán professzionálisan is tudják őket segíteni (ügyvédek, könyvelők).

A közigazgatás tájékoztató felületeinek szerepe is kiemelkedő, amelyek esetében alapértelmezettnek tekinthető az információk megbízhatósága, ugyanakkor vizsgálándónak azok érthetősége és hozzáférhetősége (fellelhetősége) az ügyfelek által. Olyan tájékoztatói csatornákra kell itt gondolni, mint a személyesen vagy telefonon elérhető ügyintézők vagy a különböző e-ügyintézési portálok tájékoztató felületei. Külön érdemes foglalkozni a közigazgatástól érkező felszólításokkal, amelyek egyben bevonási kísérletnek is tekinthetők az ügyintézési – modellünk értelmében az interakciós – folyamatba, mivel e felszólítások érthetősége, illetve hatása a cselekvési feszültség elérésében kiemelkedően fontosnak tűnik.

Az ügyintézők esetében a közigazgatási ügyintézés menetével összefüggő információforrás a képzések során megszerzett tudás és képességek (ideértve a megfelelő jogforrások megtalálásának és értelmezésének képességét), a munkavégzés során megszerzett saját tapasztalat, valamint a közigazgatási rendszer által nyújtott egyéb támogató lehetőségek (közvetlen kollégák és vezetők, hozzáférhető ügyleírások, tudástárak). Mivel az ügyfél számára optimálisan az ügyintéző tudása is hozzáférhető, ezért lényegi – vizsgálándó – kérdés az is, hogy az ügyintéző (illetve a közigazgatás) miként, milyen hatékonysággal képes átadni az ügyintézés menetével összefüggő információkat az ügyfél számára.

A közigazgatás interakciós modellje szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy miként indul el a közigazgatási ügyintézés, azaz a kommunikációs folyamat. Ebben központi szerep jut az ügyfélre rótt kötelezettségek jogszabályból fakadó kényszerítő erejének, abban az esetben is, ha valamilyen ügye vagy kötelezettsége keletkezik, és erről a közigazgatás tájékoztatja (felszólítja), és abban az esetben is, ha az ügyfél szükségleteiből fakad az ügyintézés (például engedélyeztetés). Ezt követően az ügyfélnek meg kell határozni, hogy mi számára az ügy – mint probléma – kedvező kimenetele, azaz az elérendő állapot. Modellünkben az ügy megkezdéséhez az kell, hogy az ügyfél az ügy megkezdését kellően sürgetőnek érezze, azaz el kell érnie a *cselekvési feszültséget* – erre az interakciós modellekben mint a kommunikációhoz szükséges érzelmi szint (bevonódás) kialakulására hivatkoznak. Fontos visszautalni arra, hogy a cselekvés/kommunikáció/közigazgatási ügyintézés megkezdéséhez kellő *cselekvési kompetenciára* is szükség van, ennek komponensei: a kellő tájékozottság és a közigazgatással való kommunikáció olyan képessége, mint az ügyindítás vagy a határozatok értelmezése, illetve a rálátás a köztes lépésekre, és azok megértése.

Amennyiben nem elég magas a cselekvési feszültség szintje, úgy a potenciális ügyfél nem kezdi meg az ügyintézt. A feszültségi szint növelésére a közigazgatásnak is vannak eszközei, ilyen például a határidők, a szankciók alkalmazásának kilátásba helyezése, a késedelmi díjak stb. Ez egyben azt is jelenti, hogy modellünkhöz illeszthető az is, ha a közigazgatási ügyintézt a „hivatal” kezdeményezi, és felszólítást küld az állampolgár számára, kiváltva a cselekvési feszültséget. Illetve érdemes vizsgálni azt is, hogy ezeknek a feszültségkeltő technikáknak milyen hatékonysága van, esetleg kontraproduktívvá válnak-e.

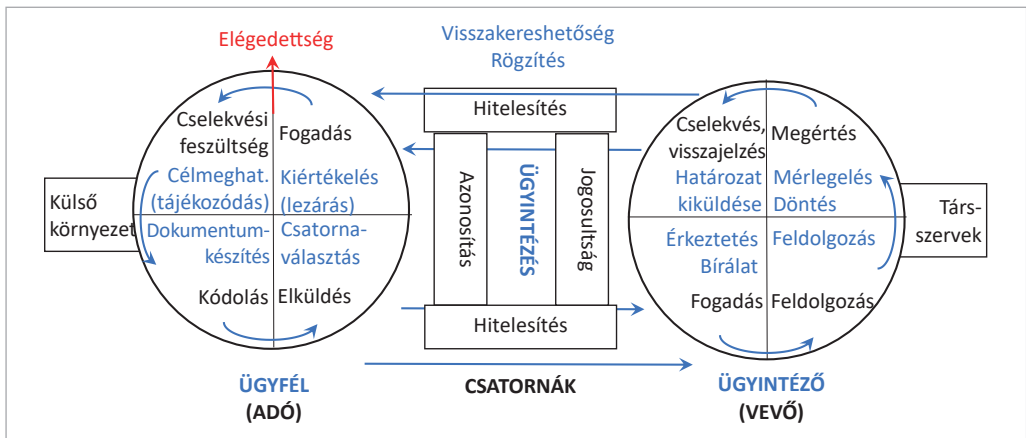
Modellünk szerint a feszültség nemcsak túl alacsony lehet, hanem túl magas is, azaz muszáj mihamarabb, a siker nagy valószínűségével elintézni az ügyet. Ennek hátterében állhat a tájékoztatlanság és/vagy a kompetenciahiány, illetve az ügyintézés vélt vagy valós időbeli ráfordításigénye (ügyfélteher). Ebben az esetben az ügyfél külső segítség igénybevételére kényszerülhet, amelynek során nála járatosabb, kompetensebb személyt bíz meg. Példa lehet erre a meghatalmazással eljáró rokon, ismerős vagy a speciális ügyintézési tudással rendelkező könyvelő, ügyvéd. Előbbi csoportnak különösen a digitális kompetenciákat igénylő vagy a helyben nem elintézhető személyes jelenlétet igénylő ügyintézések esetén van nagy jelentősége, míg az utóbbi specialistákból, közvetítőkből álló csoport a közigazgatási ügyintézés hatékonysága és versenyképessége kapcsán kap nagy jelentőséget.

A cselekvési feszültség szintjében a szubjektív tényezőknek kiemelkedően nagy szerepük van, például egy lejáró jogosítvány meghosszabbítása nyilvánvalóan sokkal fontosabb, sürgetőbb egy hivatásos sofőrnek, mint annak, aki a jogosítvány megszerzését követően soha nem ült még volán mögé. Fontosak még a különböző életesemények, élethelyzetek (mint a családalapítás, a nyugdíjba vonulás), amelyek egyfelől prioritássá teszik bizonyos ügyek elintézését, míg más ügyekre kevesebb erőforrás juthat. De van olyan élethelyzet is (például a külföldi tartózkodás), amely nagyobb erőforrásigényt jelent(het) az ügyintézés során, amely erőforrás-ráfordítás biztosításához nagyobb cselekvési feszültségi szint szükséges. Ezek az egyéni élethelyzetben, erőforrás-ráfordítási

képességben rejlő különbségek elvezetnek az atipikus ügyféligenyekhez, amelyek alapvetően befolyásolják a közigazgatási ügyintézés megvalósulását, és ezzel összefüggésben ennek vizsgálatát figyelembe véve az atipikus ügyfélcsoportok cselekvési kompetenciáit, nehézségeit (hozzáférhetőségi, megértési, feldolgozási stb.) is.

Modellünkben az ügyfelek cselekvési feszültsége az, amely működésbe hozza a közigazgatási ügyintézés folyamatát, amelyet az 1. ábrán mutatunk be. Éppen ezért javasolt az ábrát a cselekvési feszültségtől mint kiindulóponttól felfejteni, nem feledve a modell ciklikusságát, illetve hogy a közigazgatási ügyintézés a folyamat más pontján is elkezdődhet (például az ügyintéző által kiküldött felszólítással).

Az ügyindítási hajlandóságot követően azonosítani kell az ügy típusát (okmánycsere, igazoló dokumentumok benyújtása, engedély megszerzése, nyilvántartásba vétel elintézése stb.). Ennek ismeretében lehet kiválasztani az adekvát közigazgatási ügyintézt mint szabályozott kommunikációs folyamatot, amelynek során interakcióba lépnek az aktorok a választott csatornán keresztül.



1. ábra: A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – a csatornaválasztás

A modell alapján a csatornaválasztás a következő vizsgálandó mozzanat a közigazgatási ügyintézés folyamatában. A választható – adott közigazgatási ügy esetében használható – ügyintézési csatornák esetében meg kell különböztetni azokat a csatornákat, amelyeken keresztül a teljes ügymenet végigvihető, illetve azokat, amelyek esetében csak egy-egy részmozzanat lehetséges, mint a tájékoztató vagy az ügyindítás. Ez utóbbi kiemelt jelentőségű az e-ügyintézés kiépülése szempontjából, mivel a 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól előírja, hogy 2016-tól minden közigazgatási ügyintézés esetében

biztosítani kell az ügyintézés online csatornán keresztüli megkezdhetőségét. Ugyanakkor a jogszabályi keretek kiépülése¹² csak kezdeti lépésnek tekinthető, amelyet a technológiai háttér biztosítása, illetve az eljárások elektronikus – szakrendszer szintű – újrászervezése követ, amely után a szoftveres megoldások fejlesztése és implementációja szükséges ahhoz, hogy az online csatorna a teljes ügyintézési folyamat lebonyolításához választható legyen. Ennek eléréséhez jelentős fejlesztési források szükségesek, amelyek hazánkban többek között a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében állnak/álltak átfogó szakpolitikai program szintjén rendelkezésre. Összességében megállapítható, hogy az ügyintézés teljes lebonyolíthatósága – szemben a személyes csatornával – nem feltétlen jellemző (azaz vizsgálendő) az online közigazgatási ügyintézési csatorna esetében. Ezzel szemben a hangalapú (*call centers*), illetve papíralapú (postai) ügyintézési csatornák esetében a teljes ügyintézés lebonyolíthatósága egyáltalán nem jellemző, és a jelenlegi fejlesztési és technológiai trendek mellett nem is cél.

Az ügyintézési csatornák használatában az internetalapúak terjedése szembetűnő, mindeközben a papírok szállítást végző postai és futárszolgáltatások, a telefonos hívásokat kezelő *call centerek*, valamint a személyes ügyintéztést lehetővé tévő ügyintézési terek – ha eltérő mértékben is, de – egyre kevésbé preferáltak és választottak. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet, hogy a legszélesebb körű ügyintézési kompetenciát az online csatornák kívánják meg az ügyfelektől, viszont ez a csatorna kecsegtet a legkisebb erőforrás-ráfordítási igénnyel, valamint kínálja a legnagyobb rugalmasságot az ügyfelek számára. A jelenlegi technológiai trendek mellett a klasszikusnak tekinthető online ügyintézési portál mellett egyre nagyobb figyelmet kell fordítani a mobilapplikációkra, a chatbotokra, a mesterséges intelligencia használatán alapuló megoldásokra is.

Az ügyfelek konkrét csatornaválasztását számos ügyféloldali képesség és kompetenciaelem, valamint a ráfordítások becsült költsége és a kommunikációs csatornák hatékonysága vélt és valós előnyeinek megítélése befolyásolja. Olyan megfontolásokra érdemes ez utóbbi kapcsán gondolni, mint „a szó elszáll, az írás megmarad”, „telefonon az ügyintézők nem elérhetők” stb. Ezért fontos kutatási területnek tartjuk – a technológiai megoldások kínálta lehetőségek szélesedésével párhuzamosan – a csatornaválasztási preferenciák folyamatos nyomon követését és ennek hatását a közigazgatási ügyintézéssel való elégedettségre. Előbbi témában a kötet III. fejezetét, utóbbi témában a IV. fejezetét érdemes áttekinteni.

Bármely csatornát választják is a közigazgatási ügyintézés esetében, annak speciális kritériumokat is teljesítenie kell. Ezek az azonosítás, a hitelesítés és a jogosultságok biztosítása; ezek a különböző csatornák esetében eltérő technikai megoldásokkal történnek. A legelterjedtebb az aláírás és a bélyegzés, a személyi okmány bemutatása, az ügyfélkód, a biometrikus azonosítók, illetve a digitális bélyegzők alkalmazása – a nagyobb biztonság érdekében ezek kombinációja is elképzelhető egy-egy folyamatban, annak érdekében, hogy egy-egy nyilatkozóhoz azt a tartalmat rögzítsük, amely valóban tőle származik, és ezt senki ne tudja megváltoztatni. Ez utóbbi összefügg azzal, hogy a közigazgatási ügyintézés lényegi tartalmát – az alkalmazott csatornától függetlenül – nemcsak rögzíteni, hanem

¹² BALOGH 2019.

archiválni és tárolni is szükséges. Itt is lényegi elem a biztonság, és emiatt ezen a területen is megfigyelhető, hogy a digitalizálás nem az egyik napról a másikra szorítja ki a papíralapú megoldásokat, ami párhuzamosságokat hoz létre. A biztonság másik fontos aspektusa a csatorna zavartalansága (esetleg titkosítása, kódolása), amely sok esetben nem teszi lehetővé a – kommunikációelmélet szerinti – zaj megjelenését a csatornahasználat során.

A technikai megoldások áttekintése már önmagában jelzi, hogy a csatornák fenntartása és használata is jelentős költségekkel járhat, amelyek megfizetése csatornánként eltérő mértékben és arányban terheli az ügyfél- és az ügyintézői oldalt – miközben a fejlesztések célja e költségek csökkentése, a közigazgatási ügyintézés mint kommunikációs helyzet hatékonyabbá tétele. Ennek vizsgálatához az egyes ügyintézési lépések feltárására, egység-költségek meghatározására van szükség, amelyet az egyes ügyintézési csatornák esetében külön-külön el kell készíteni.

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy lezárása

A közigazgatáson belül (ügyintézői oldalon) lezajló, „iktatástól iktatásig terjedő” folyamatok munkafázisainak feltárása önmagában is lényeges, már csak azért is, mert napjaink közigazgatás-fejlesztéseinek jelentős hányada vállalkozik a közigazgatási eljárások digitalizálására és munkafolyamatainak átszervezésére. Ezt a feladatot érdemes az egyes fejlesztések hatásméréseihez kötötten elvégezni, amihez kifejlesztettük a Jó Állam Projekt-mutatók rendszerét.

Az ügyintézői oldalon kutatásaink szempontjából megkülönböztetünk *front office* és *back office* folyamatokat. Előbbihez soroljuk azokat, amelyekre az ügyfélnek rálátása van, az ügyfélkommunikáció e folyamatokhoz kialakított felületeken zajlik online, személyesen vagy papíron, esetleg hangalapon. Ezek a különböző csatornához kötött speciális érintkezési felületek határozzák meg elsődlegesen az ügyfélmélny, és ezáltal az ügyfél-elégedettséget, emiatt kiemelkedő szerepük van az ügyfélközpontú közigazgatás kialakításában. A *back office* folyamatok – bár az ügyfél elől rejtve zajlanak – két markáns jellemzőjével az ügyfél a visszacsatolás során mindenképpen találkozik: a közigazgatási döntéssel, határozattal, illetve az ennek elkészítéséhez szükséges idővel. Az ügyfél-elégedettséget vizsgálva ezek is olyan tényezők, amelyek mellett nem mehet el egy kutatás sem.

Ennek vizsgálata olyan témákhoz is elvezet, mint a hiánypótlás, a határozatok minősége vagy a fellebbezések, illetve az ügyintézés sikeressége. Ezek részben (például fellebbezés – ahol megváltozik az ügyintézői oldali aktor) vagy egészben (mint a hiánypótlás – ahol nem változik az ügyintéző oldali aktor) illeszthetők az interakciós modellbe mint szabályozott kommunikációs folyamatok (például határidőkkel, az információs közlésére alkalmas rögzített formátumokkal). Az interakciós helyzet fenntartása – és ez újabb specifikus jellemvonása a közigazgatási ügyintézésnek – kizárólagosan ügyféloldalon dől el, és újfent a cselekvési feszültség a meghatározó. Amennyiben egy üggyel kapcsolatos határozattal, nyugtázással az ügyfél által érzékelt/definiált problémát megoldjuk, úgy az nem kelt az interakciós folyamatot fenntartó feszültséget – az ügyintézési folyamatot és így az interakciós helyzetet lezártnak tekinthetjük. Amennyiben a közigazgatási döntéssel

az ügyfél bármilyen szempontból elégedetlen, az bizonyos feszültségi szint felett újabb cselekvésre fogja sarkallni (például újra próbálkozik, fellebbez, bírósági felülvizsgálatot kér), ez egyben azt is jelenti, hogy a lezáródó ügy esetében a probléma nem feltétlen oldódik meg az ügyfél kívánalmainak teljes mértékben megfelelően, de ő mégsem tesz további erőfeszítéseket a kialakult helyzet megváltoztatására.

Az elégedettségi vizsgálatok esetében ezért lényegi kérdés, hogy a közigazgatással való elégedettség során az ágazatról (állami nagy rendszerről) általánosságban kérdezzük az állampolgárokat, vagy előhívva a sikeres ügyintézéseik emlékképeit. Olyan kutatómódszertani kérdéskör ez, amely jelzi, hogy a közigazgatásban végbemenő változásokat, mint a digitális transzformációt, standardizált mérőeszközökre alapuló idősoros adatbázisokon keresztül lehet csak megfelelő minőségben megragadni.

A közigazgatási ügyintézési interakcióval való elégedettség és az ezt befolyásoló tényezők

Zárógondolatként fontos megemlítenünk, hogy kutatási programjaink fókuszában továbbra is a közigazgatási ügyintézésrel való ügyfél-elégedettség áll, amelyet az ügyintézési folyamat minden eleme, valamint a folyamat időbeli lebonyolítása/lebonyolódása is képes befolyásolni. A kutatások eme fókusza összefügg a szolgáltató állam paradigmájával, az állampolgárok esetében az ügyfélközpontúsággal, míg a vállalkozások esetében a versenyképességekkel – az ügyfélterhek csökkentésének célrendszerével. Éppen ezért érdemes számba venni, hogy milyen beavatkozási és szabályozási eszközök állnak rendelkezésre az ügyfél-elégedettség előmozdítása érdekében.

Az újonnan megjelenő technológiai megoldások, az ügyintézés menetét támogató technológiai lehetőségek esetében jellemzőnek tekinthető, hogy a közigazgatás a technológiai megoldások terén inkább követő-, mint innovátorszerepet tölt be,¹³ és elsődleges célként a piaci szegmensben működő szervezetek ügyintézési gyakorlatainak átvételére érdemes törekedni. A jövő tekintetében leginkább ilyenek a mobiltelefonos, valamint a mesterséges intelligenciával támogatott megoldások, amelyekről a hozzáférés és az átfutási idő dimenziójában várható előrelépés.

Ezzel párhuzamosan a digitális transzformáció során a közigazgatási ügyintézés folyamatainak újraszervezése is elkerülhetetlen, amelyhez a megfelelő – trendekre reagáló – jogszabályi háttér folyamatos biztosítása nélkülözhetetlen. Kiemelendő célként lehet például megjelölni jelenleg a papíralapú megoldások visszaszorítását, kivezetését mind az ügyintézés, mind az archiválás során. Szintén kulcsterületnek tűnik az ügyintézés során keletkező digitális adatállomány mint adatvagyon minél szélesebb körű felhasználása, akár a kapacitások tervezésében, akár a minél jobb ügyfélélmény kialakításában. Másrésztől viszont nem lehet elfeledkezni az információs társadalom leszakadóiról, illetve a valamilyen okból ügyintézési nehézségekkel küzdőkről sem, és általánosságban a közigazgatási ügyintézés jelentette ügyfélterhek csökkentéséről.

¹³ HAJNAL–KIRÁLY 2014.

Miközben a digitalizáció előretörése megállíthatatlan megatrendnek tűnik, a közigazgatás személyi állományának fejlesztése továbbra is kulcskérdésnek tekinthető. A naprakész tudás a folyamatosan változó technológiai és jogszabályi környezetben, a megváltozó ügyféligények közepette olyan új kompetenciákat (sőt munkaköröket!) igényel, amelyek miatt a folyamatos képzés, továbbképzés elengedhetetlen, miközben a személyi állomány integritása és lojalitása nélkül a közigazgatási ügyintézés minősége és annak fejlesztése nem megvalósítható.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALOGH Gábor ET AL. (2019): *Az elektronikus ügyintézés hazai helyzete 2018-ban*. Budapest: NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet. Online: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/SPECJEL2018_Az%20elektronikus%20%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s%20helyzete_kk_d%C3%A1_0307.pdf
- BUDA Béla (1986): *A közvetlen emberi kommunikáció szabályszerűségei*. Budapest: Animula.
- BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12629/web_PDF_IA10_A_digitalis_kor_hazai_kozigazgatasi_specifikumai.pdf?sequence=1
- DEMETER Endre – PETÉNYI Sára szerk. (2017): *Jelentés a jó államvéleményfelmérésről*. Online: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/wp-content/uploads/2021/08/JAV_2017_web.pdf
- FEHÉRVÁRI Anikó (2017): Digitális egyenlőtlenségek Magyarországon. *Educatio*, 26(2), 157–168. Online: http://real.mtak.hu/80954/1/EDU_2017.2.1_Fehervari_Digitalis_egyenlotlensegek_Magyarorszagon_u.pdf
- HAJNAL György – KIRÁLY András (2014): Technológia és közigazgatás. In NEMESLAKI András (szerk.): *E-közzszolgálat fejlesztés – Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 31–44. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100386/512.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HORÁNYI Özséb (1999): A kommunikációról. In BÉRES István – HORÁNYI Özséb (szerk.): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest: Osiris, 22–34.
- KIS Norbert (2021): Visszaszerezni, ami elveszett – Az államszervezet újjáépítése 2010 után. In ORBÁN Balázs – MERNYEI Ákos (szerk.): *Magyarország 2020. Ötven tanulmány az elmúlt tíz évről*. Budapest: MCC, 437–457.
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia._pdf
- SZARVÁK Tibor (2004): A digitális szakadék, mint új periféria-képző jelenség. *Tér és Társadalom*, 18(3), 57–75.
- WEAVER, Warren (1977): A kommunikáció matematikája. In HORÁNYI Özséb (szerk.): *Kommunikáció I*. Budapest: Közzzgazdasági és Jogi Könyvkiadó.